

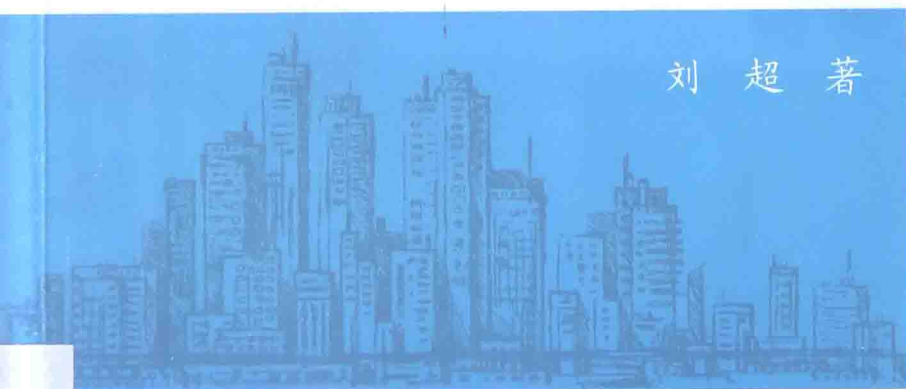
多元治理的

社区公共事业管理

DUOYUAN ZHILI DE
SHEQU GONGGONG SHIYE
GUANLI

新型城镇化建设与社会治理丛书
总主编 颜佳华

刘超著



湘潭大学出版社

多元治理的

社区公共事业管理

新型城镇化建设与社会治理丛书
总主编 颜佳华

刘超 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

多元治理的社区公共事业管理 / 刘超著. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2014.12

ISBN 978-7-81128-792-9

I. ①多… II. ①刘… III. ①社区—公共管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第299826 号



责任编辑: 熊先兰

封面设计: 舒林媛

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 0731-58298960

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 国防科技大学印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 12

字 数: 272 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-792-9

定 价: 28.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由

**湖南省“十二五”公共管理重点学科、
教育部特色专业行政管理、湘潭大学学科建设经费
资助**

前 言

十八届三中全会提出要“完善城镇化健康发展体制机制”，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。这为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标。我国目前正处于城镇化高速发展阶段，如何引导好城镇化的发展方向，提升城镇化的社会治理水平，拓宽城镇化的社会治理路径，促进国家和社会之间更加有效地融合，是具有重大理论意义和实践意义的课题。

湘潭大学公共管理学院作为全国最早开办行政管理专业的高校之一，曾经出版过《公共管理论丛》、《公共行政与公共管理丛书》等大型学术研究丛书，并编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。本套丛书紧扣新型城镇化与社会治理中出现的新问题，比如城市社区建设与社区发展、城镇规划、土地流转、农村社会组织与社会发展、医疗制度改革、文化事业管理、城市公用事业管理改革等学界关注的热点问题展开研究，为经济社会发展提供服务。

本套丛书的作者是我院近年来涌现出来的一批优秀中青年教学科研骨干，均具有国内外名校的博士学位，理论功底好，创新意识强，科研上已有所建树，在学术界已开始崭露头角。本套丛书在学术研究视角和研究方法上力求有所突破，理论上有所创新，为推进新型城镇化建设和社会治理作出贡献。但由于学识所限，书中不妥之处诚请专家、读者批评，以便我们进一步提高。

湘潭大学公共管理学院院长、教授、博士生导师 颜佳华

2014年7月8日

目 录

第一章 绪论

- 一、研究背景与意义 (1)
- 二、国内外研究综述 (3)
- 三、研究的思路和主要内容 (12)
- 四、研究方法 (13)
- 五、研究的创新之处 (13)

第二章 社区公共事业管理概述

- 第一节 社区 (14)
 - 一、作为社会学概念的“社区” (14)
 - 二、作为公共管理概念的“社区” (15)
- 第二节 社区公共需要与公共事业 (16)
 - 一、公共性 (16)
 - 二、社区公共需要 (17)
 - 三、社区公共问题 (18)
 - 四、社区公共事务与公共事业 (19)
 - 五、社区公共事业与公共物品 (21)
- 第三节 社区公共事业管理 (22)
 - 一、社区公共组织 (22)
 - 二、社区公共事业管理中的权力 (25)
 - 三、社区公共事业管理的含义 (26)

第三章 多元治理与社区公共事业管理

- 第一节 社区公共事业管理模式的历史回顾 (28)
 - 一、自由资本主义时期的社区公共事业管理模式 (28)
 - 二、“全面干预”时代的社区公共事业管理模式 (29)
 - 三、“市场化”改革时期的社区公共事业管理模式 (30)

第二节 多元治理：社区公共事业管理的当代模式	(33)
一、当代社区公共事业的多方式提供	(33)
二、当代社区公共事业管理的多元主体	(36)
三、当代社区公共事业管理多元治理的特点	(39)
第三节 社区公共事业管理多元治理的理论基础	(40)
一、公共物品理论	(40)
二、新制度主义	(42)
三、新公共管理理论	(44)
四、治理与多中心治理理论	(45)
 第四章 社区公共事业多元治理的主体	
第一节 社区公共事业管理多元治理中的政府角色	(47)
一、政府在社会管理中的一般职能	(47)
二、政府在社区公共事业管理中的职责	(48)
三、政府供给社区公共事业的主要形式	(50)
四、政府参与社区公共事业管理需要注意的问题	(50)
第二节 多元治理下社区公共事业管理的市场供给	(52)
一、市场供给公共事业的必要性	(52)
二、市场供给公共事业的形式	(53)
三、社区公共事业市场供给的局限	(55)
第三节 多元治理下社区公共事业管理的社会供给	(57)
一、社会组织供给公共事业的必要性	(57)
二、社会组织供给公共事业的形式	(58)
三、社区民间组织供给效用的影响因素	(59)
第四节 多元治理下社区公共事业管理的公民直接参与	(61)
一、公民直接参与社区公共事业管理的必要性	(61)
二、公民直接参与社区公共事业管理的主要形式	(62)
三、公民直接参与社区公共事业管理效用的影响因素	(66)
 第五章 多元治理的社区公共事业管理过程	
第一节 多元治理的社区公共事业决策	(68)
一、社区公共事业管理中的问题及其形成因素	(68)
二、社区公共事业管理决策议程的建构	(72)
三、社区公共事业管理政策制定	(75)
四、多元治理视野下社区公共事业管理政策的方案抉择	(79)
第二节 多元治理的社区公共事业项目管理	(80)

一、作为社区公共事业管理对象的社区项目	(80)
二、社区项目的多元治理——利益相关者的视角	(82)
三、社区项目多元治理的基本模式及建构	(84)
第三节 多元治理的社区公共事业绩效评估	(86)
一、社区公共事业绩效管理	(86)
二、社区公共事业绩效管理的多元参与	(93)
 第六章 我国社区公共事业管理多元治理的现实实践	
第一节 我国社区公共事业管理多元治理的现实实践	(97)
一、上海社区公共事业管理多元治理的实践	(97)
二、沈阳社区公共事业管理多元治理的探索	(101)
三、江汉社区公共事业管理多元治理的实践	(104)
四、盐田社区公共事业管理多元治理的探索	(106)
第二节 我国社区公共事业多元治理实践的共同特征、基本模式和主要经验	(108)
一、我国社区公共事业管理多元治理实践的共同特征	(108)
二、我国社区公共事业管理多元治理实践的基本模式	(111)
三、我国社区公共事业管理多元治理的主要经验	(111)
第三节 我国社区公共事业管理多元治理的现实问题	(113)
一、社区居委会失灵	(114)
二、社区物业失灵	(118)
三、社区业主委员会失灵	(120)
 第七章 国外社区公共事业管理多元治理的实践及其启示	
第一节 新加坡政府主导型社区公共事业多元治理的实践及其启示	(123)
一、新加坡社区公共事业管理的组织体系	(123)
二、新加坡社区公共事业管理的主要内容和特点	(125)
三、新加坡社区公共事业多元治理的启示	(127)
第二节 美国居民自治型社区公共事业多元治理的实践及其启示	(129)
一、美国社区公共事业多元治理的主体架构	(129)
二、美国社区公共事业管理的主要内容	(133)
三、美国社区公共事业多元治理的特点与启示	(134)
第三节 日本政府社区合作型社区公共事业多元治理的实践及其启示	(135)
一、日本社区公共事业的管理主体	(136)
二、日本社区公共事业管理的特色	(138)
三、日本社区公共事业管理的启示	(140)

第八章 我国社区公共事业管理多元治理的推进路径

第一节 我国社区公共事业管理多元治理的推进思路 (141)

 一、转变社区公共事业治理理念 (141)

 二、明确社区公共事业多元治理的原则 (145)

 三、目标与过程设计 (148)

第二节 我国社区公共事业管理多元治理的具体路径 (151)

 一、社区公共事业管理多元治理的运行机制建构 (151)

 二、社区公共事业管理多元治理的实现途径探索 (154)

参考文献 (168)

后记 (176)

第一章 绪论

社区公共事业就是在社区范围内以满足社区成员公共需要为基本目标，直接为社区和谐与可持续发展以及社区公众生活水平提高服务的，不以营利为目的的社会活动。其外延大致包括社区教育、社区科技、社区文化、社区卫生、社区体育、社区环境保护等方面。近年来，随着我国城市社区建设的深入，社区公共事业问题也日益为人们所关注。但是，传统以基层政府为主体提供社区公共事业的模式已经越来越不适应日益发展的社会中社区居民对社区公共事业的需要。顺应当代公共管理多元治理的发展趋势，建立多元治理的现代社区公共事业管理模式已经成为必然要求。

一、研究背景与意义

（一）研究背景

1. 我国社区的发展和公共事业需求的迅速增长

1986年，国家民政部首先使用了“社区服务”的提法，引入了“社区”概念。之后社区服务的对象从传统的民政对象扩展到全体居民，社区服务项目越来越广泛。在这个基础上，1991年民政部提出“社区建设”的概念。1998年，为推动社区建设，民政部在体制改革中设立了基层政权和社区建设司。2000年11月，国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》，由此带来了社区建设在全国范围内的开展，社区制的基层社会管理模式也由此形成。社区的扩张伴随着社区居民数量的增加和社区居民对社区教育、社区医疗、社区文化、社会环境等公共事业需要的水平和质量的迅速提升。因此，如何有效地供给这些社区公共事业，就成为满足社区居民正常的社区公共事业需要，提升社区居民生活质量，促进社区可持续发展的重要问题。

2. 社区公共事业需要的多层次性凸显

随着社会主义市场经济的发育，以及社会利益的分化和社会群体的分化，我国城市居民阶层化的倾向变得十分明显。我国学者陆学艺以职业分类为基础，以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准，将我国居民划分出了“十大阶层”，即国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业、

失业、半失业者阶层。^① 社区中不同阶层在对社区公共事业的需要层次、支付能力和服务提供者的选择上都存在着很大的不同。下层居民经济条件普遍不好,对低层次的、无偿的社区服务和社区公共事业具有较强的需求。中层居民通常已有能力通过市场来满足自己对服务的需求,也就是说他们有能力支付一般水平的市场价格,社区提供的公共服务和公共事业如果具有市场竞争力,他们还是欢迎的,对他们而言,价格是市场竞争力的一个因素,但不是主要因素,他们已经开始注重服务的质量了。对于经济条件很好,有较高社会地位的上层居民来说,他们也存在一定的公共服务和公共事业需求,但是他们看中的首先不是服务的价格,而是服务的提供者、服务的质量和品牌。他们对社区公共事业的需求主要着眼于服务给其带来的便利而不是价格或其他因素。社区居民的分层化,以及由这种分层化所造成的社区居民公共事业需求的层次化给以往以基层政府—社区—单位为主体的习惯于提供普遍性、无差异性公共事业的社区公共事业管理模式提出了严峻的挑战。

3. 传统社区公共事业管理模式的困境

我国的社区脱胎于传统的街居制体制,在这种体制下,社区公共事业主要由基层政府(街道办事处)—居委会—单位(事业单位或驻街单位)提供。在社区制推行后,原有的居委会被社区居委会取代,但社区公共事业管理的基本主体并没有太大的变化。在社会结构剧烈变化、社会利益日益分化、居民对社区公共事业要求日益增长的形势下,这种传统的由政府—居委会—单位承担的社区公共事业管理模式正面临着困境:第一,在计划经济时代,社会的同质性很高,因而由基层政府和居委会提供的公共事业产品具有普遍性、同质性的特点,而一些特殊性的公共事业需要则主要由单位提供。这种模式很显然同当前社会异质性日益凸显、单位结构趋于解体、大量社区居民游离于单位之外的社会现实相脱节。第二,街道—社区存在职能错位。按照法律的规定,街道和居委会都有为社区提供公共服务的权利和义务,在具体社区公共服务处理中,街道常常将居委会当“腿”使,使之成为街道办的办事处,承担大量的本属于街道办的行政事务。但实际居委会是社区居民的自治组织,具有“办理本居住地区居民的公共事务和公益事业”的职能。两者之间这种职能的错位方便了自上而下的公共事业供给,却抑制了社区层面的公共事业发展。第三,社区公共事业资金不足。目前,一般城市都还没有建立起稳固的社区公共事业资金投入机制,政府对社区建设和社区公共事业服务的资金投入基本上分散在政府各个部门的业务发展资金中,难以有效地保障社区公共事业建设的资金需求。而我国社会公益慈善事业发展滞后,社会化筹资渠道还没有充分建立起来,也进一步促成了社区公共事业资金的紧张。第四,社区公共事业供给的普遍不足。由于社区公共事业供给主体单一、供给体制不顺和供给资金缺乏,造成了我国目前社区医疗、社区教育、社区养老、社区救助等公共事业供给相对于居民的需要而言显得不足。

综上所述,在我国社会大发展、大变化的时代背景下,传统的以政府为中心,包括

^① 陆学艺:《当代中国社会阶层研究报告》,北京:社会科学文献出版社2002年版,第8页。

居委会、驻区单位在内的行政色彩浓厚的社区公共事业管理体制已经越来越不适应社区公众对公共事业日益增长的要求。根据我国社会发展的实际情况和人们对社区公共事业需求变化情况,将多元治理的社会治理格局引入社区公共事业管理中,成为解决社区公共事业存在问题,发展社区公共事业,满足社区公众公共事业需求的迫切要求。

(二) 研究意义

1. 理论意义

本书将公共管理的多元治理理论引入社区公共事业管理,分析了社区公共事业多元治理的必要性、理论基础、主体和过程等重要理论问题,提出了通过建构基于多元治理的社区公共事业管理格局,推动社区公共事业管理完善和进步的方案。这些研究对于完善目前社区公共事业管理模式具有重要的意义。

2. 实践意义

本书提出了社区公共事业多元治理的概念,分析了我国社区公共事业多元治理存在的问题,在考察部分发达国家和地区社区公共事业多元治理的主要模式和国内部分地区推动社区公共事业多元治理的主要做法的基础上,提出了我国社区公共事业多元治理的推进原则、思路和具体措施。这些研究对于完善我国社区公共事业管理体制,促进社区公共事业建设有较为重要的理论借鉴意义。

二、国内外研究综述

(一) 国内外关于多元治理的研究综述

鉴于传统公共行政时代“行政国家”的政府单一中心治理模式的失败和新公共管理时期片面依靠市场机制来改造公共管理的做法的捉襟见肘,自20世纪90年代以来,治理的概念开始时兴起来。相关研究逐渐成为社会科学关注的焦点,“今天的国际多边、双边机构和学术团体以及民间志愿组织关于发展问题的出版物很难有不以它为常用词汇的。”^①随着以治理为主题的一大批有影响的学术著作的出版,在公共管理领域,治理一词渐渐成为最为热门的术语,在很多地方取代了“公共行政”和“政府管理”。

但是,由于分析角度和对象的不同,学者们对治理的内涵有着不同的理解,在定义上远未能达成一致。按照R·罗茨的观点,目前被广泛地使用的治理概念,至少有六种不同的含义:作为最小国家的治理、作为公司的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会—控制系统的治理和作为自组织网络的治理。^②

我国学者陈振明在综合以上治理概念的基础上,将治理理论的研究路径划分为政府管理的路径、公民社会的路径和合作网络的途径等三种。^③

① [法] 辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉:《“治理”概念的运用与滥用》,《国际社会科学》,1999年第2期。

② R. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, *Political Studies*, 1996, 44 (4).

③ 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》(第二版),北京:中国人民大学出版社2003年版,第82-106页。

政府管理的路径将政府等同于政府管理,侧重从政府部门的角度来理解市场化条件下的公共管理改革,主要包括“最小国家的治理”、“新公共管理”和“善治”等用法。其中新公共管理是对20世纪70年代末80年代初以来西方政府改革运动的总结,其主要特点是在政府管理中采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,放松政府管理,注重政府管理的结果导向,提升公共管理水平及公共服务质量。善治的概念则是在治理概念的基础上提出来的。1989年,世界银行用“治理危机”来概括非洲国家在现代化进程中面临的政府乏力,无法有效处理发展过程中的社会公共事务,维护社会稳定的问题。在世界银行看来,治理等同于单个国家的可统治性,指的是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。^①后来,世界银行又提出“善治”的口号,合法、效率、负责、透明、开放、回应构成了善治对政府管理的基本要求。综合而言,治理理论的政府管理路径着眼于借鉴工商企业的管理理论、原则、方法在公共管理中的使用,旨在提升政府管理的效率和质量。

公民社会的路径将治理看成是公民社会的“自组织网络”,是公民社会部门在自主追求共同利益的过程中创造的秩序。这一路径的研究以公民社会作为其理论基础,认为自治的公民团体或民间组织可以通过自我建设、自我协调、自我联系、自我整合和自我满足,从而形成一个制度化的、不需要借助政府及其资源的公共领域;组织成员也完全可以在这一领域中通过公共讨论和公共对话,自主地治理生活领域中的公共事务。这种路径的治理研究在公共池塘资源管理、社区服务与发展、同业协会和跨国性等问题中较为普遍。美国公共经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆通过对大量案例的分析证实了一群相互依赖的当事人在管理公共池塘资源时的确可以建构自己的网络,“把自己组织起来,进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同收益”。^②我国学者俞可平认为:“由民间组织独自行使或它们与政府一道行使的社会管理过程,便不再是统治,而是治理……治理和善治的本质特征是公民、社会组织对社会公共事务的独立管理或与政府的合作管理……公民社会的发展必然直接地或间接地影响治理的变迁。”^③总而言之,公民社会路径的治理研究强调民间组织在社会公共事务中作用的发挥。其一,民间组织可以自我组织、自主治理,成为社会公共事务治理的重要主体性力量;其二,民间组织的发展对政府行为能够起到强有力的外部制约作用;其三,民间组织也可以作为沟通政府与公民的重要桥梁,影响政府决策。从这个意义上讲,公民社会路径的治理已经不是单纯政府主体的治理,而更加接近多元主体治理的含义了。

合作网络的途径试图将包括政府、民间组织在内的众多主体容纳进“网络治理”的框架内,从而实现以上两种研究途径的整合。这种途径的治理研究者认为,20世纪90年代以来,私营部门、第三部门以及各种社会运动出现在管理公共事务的大舞台上,

① World Bank: Governance and Development, Washington, D. C.: World Bank, 1992: 3.

② [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,上海:上海三联书店2000年版,第51页。

③ 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第328-329页。

这些非政府部门与政府部门联结起相互依存的合作关系（即网络关系），就共同关心的问题采取集体行动，从而形成一种基于合作网络关系的多元治理格局，“治理是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统”^①，这就是通常所说的多元治理。这种多元治理，一方面继承了“自组织网络”的主要观点，将治理看做相互依存状态下的管理，将公民社会部门、私营部门等都看做治理的主体，并用它来解释公共部门间、公私部门间分享权力、合作治理的新型关系，从而确立包括政府—市场—社会等多元主体的多中心的公共行动体系。另一方面，它也吸收了“政府管理”途径的基本观点，将建设一个负责、高效、法治、透明、回应性强的政府作为重要诉求，并认为在多元治理的网络中，政府与其他主体是平等的关系，需要通过对话、建立伙伴关系和借助其他主体的资源来实现依靠自身无法实现的目标。目前，由于这种理论模式对当代公共管理环境变迁及其发展趋势具有很强的解释能力，所以日益成为治理理论的主导范式。全球治理委员会从多元治理的意义上对治理作出了定义：“治理是或公或私的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程。”^②

在对以上研究路径进行比较的基础上，学术界普遍认为，在治理的诸多用法中，“只有网络治理才有新的特征”。^③ 全球治理委员会认为治理的新特征表现为：（1）治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；（2）治理过程的基础不是控制，而是协调；（3）治理既涉及公共部门，也包括私人部门；（4）治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^④ 我国学者陈振明认为治理的特征突出地表现在以下几个方面：（1）多中心的公共行动体系；（2）反思理性的“复杂人”；（3）合作互惠的行动策略；（4）共同学习的政策过程。^⑤

在对治理的概念、内涵、特征进行研究的基础上，国内外学者还对多元网络治理的类型进行了探讨，内容涉及全球治理、民族国家治理和社区治理。其中对社区公共事业治理较有启发作用的是后两者。

民族国家治理是在民族国家的范围内，政府、社会组织、市场组织等行为主体对公共物品供给过程的治理体系和多中心合作网络。这种治理“涉及中央政府、地方政府和其他公共权威，也涉及在公共领域内活动的准公共行动者、资源部门、社区组织甚至是私营部门”。^⑥ 在公共管理实践中，这些合作网络主要有三种表现形式：（1）政府间

① D. Kettle: *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993: 22.

② The Commission On Global Governance: *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995: 2.

③ Beate Kohler, Rainer Eising: *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 1999: 5.

④ The Commission On Global Governance: *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995: 2.

⑤ 陈振明：《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》（第二版），北京：中国人民大学出版社2003年版，第88-91页。

⑥ Robert Leach, Janie Percy-Smith: *Local Governance in Britain*, New York: Palgrave, 2001: 6.

合作网络。主要解决那些不能由单一行政辖区所能解决的公共问题，诸如水污染治理、公共交通、基础设施建设等。在共同努力、联合行动的过程中，不同的政府及其部门结成了一种不同于以往纵向权力等级划分的高度复杂的基于合作和责任共担的网络体系。这种合作网络的主要形式有政府协商会、特区和政府间专项合作项目等。（2）政府项目执行网络。在决策与执行相对分离的理念下，政府主要负责公共物品供给决策，而通过服务网络来执行供给项目。政府先确定某种公共服务的供给数量、质量和服务标准，然后向执行机构、私营部门或第三部门招标，再由中标的承包商按照与政府签订的合同来执行项目，提供公共服务。这种网络既降低了公共服务成本，减少了政府公共服务支出，又有助于公共服务质量的提升，因此，在国外行政改革中被广泛使用。^①（3）公私合伙网络。主要是指政府通过吸纳社会力量和民间资源，来共同从事公共基础设施建设，承担公共事业责任，在廉价住房建设、公路桥梁建设、社会保障、医疗保险和中小学教育等领域较为常见。构建这种合伙网络的主要方式有：财政补助、特许经营权、公私合营企业等。

社区治理是在社区层面建构由政府、社区组织、非政府组织、企业、社区居民等主体组成的合作网络，共同处理社区公共事务，发展社区公共利益的活动。这种社区层面的多元治理肇始于社区的发展及其对公共服务的需求。最近几十年来，无论是西方发达国家还是新兴市场国家，社区逐渐成为公共治理的重要主体，在社会治安、学校教育、幼儿教育、环境保护、废物回收、社会救济、医疗保健、工作培训等领域发挥重要作用。正如罗伯特·里奇所言：“自愿的社区部门是地方治理博弈的重要游戏者。而且，它的作用已经从几年前法定部门拨款的末端接受者演变成现在的社区治理中的伙伴。”^②相对于政府和市场组织，社区组织在社区治理中的优势在于以下两方面：其一，社区组织更关心服务对象，更强调自下而上的参与，更了解社区自身面临的问题，组织体制也更为灵活，因而在公共服务的回应性、针对性、弹性、效率等方面更具优势；其二，社区组织的草根性、基层性和服务性使社区居民具有较多的认同感、归属感，从而有利于动员社区公众、整合社会资源，共同致力于社区公共事务的解决，并增强社区居民对社区服务的监督和控制。在实践中，社区组织经常通过以下几种方式来提供社区公共服务：一是志愿服务，即由社区组织发动公众参与公共物品和服务的供给，如社区慈善捐赠、社区纠纷调解、社区垃圾分类等义工活动；二是由社区与其他非政府组织或私营机构来整合社区的公共服务资源，常见的方式有组建合作社、信托联盟等；三是对那些具有非排他性和竞争性的公共物品实施“消费者控制”，由社区内的团体自己组织起来，自行寻找有效的供给方式。

但值得注意的是，不论是西方还是东方，社区治理并不是完全的自发形成的，而是政府部门主动建构和引导的结果。在英国，地方当局扮演“社区领导者”，既承担了在

① 于军：《英国地方行政改革研究》，北京：国家行政学院出版社1999年版，第48页。

② Robert Leach, Janie Percy-Smith: *Local Governance in Britain*, New York: Palgrave, 2001: 95.

社区项目决策、社区发展计划规划中的引导角色，也在项目实施中与其他主体结成伙伴关系，共同合作，同时也要承担对社区项目进行政策、经费支持等职能。在我国，由于社区发展起步晚，起点低，居民自我管理、自我控制能力不足，基层政府在某种程度上成为社区治理的发动者、推动者和领导者，承担的职能比英国等发达国家更为广泛。

（二）国内外关于社区公共事业管理的研究综述

1. 国外社区公共事业管理研究述评

在欧美国家，社区的概念一经提出就得到人们的广泛重视，美国社会学家内斯比特（Robert A. Nesbit）对此评价：“社区是最基本，最广泛的社会学单位概念。毫无疑问，社区的重新发现标志着 19 世纪社会思想最引人注目的发展，……其他任何概念都不能如此清晰地将 19 世纪与前一时代，即理性时代区别开来。”^① 社区的发展必然带来人们对社区公共事业需求的上升，因此有关其的研究也成为西方社区研究的重要内容。不过需要指出的是，国外并没有与“社区公共事业”完全对应的概念，较多使用的概念是“社区服务”（Community Service），更多具有“社区照顾”、“社区工作”、“社区福利”的含义，与“社区公共事业”有重合之处，但又不完全等同。

大体而言，国外对社区公共事业（公共服务）的研究主要集中在以下几个方面：

（1）社区公共服务的价值和类型

大多数学者对社区公共服务的价值持肯定态度。瓦思（Antony A. Vass）认为，社区工作组织或机构经常处于政府和居民的中间位置，为居民争取福利。^② 乔治·布拉吉尔（George Brager）认为，社区工作的价值就在于为民请命，为公众排忧解难。^③ 海科（C. Hick）认为，社区工作使社会上的弱势群体团结在一起，在社会改革中合力消除在社会上存在的结构性障碍。^④ 卡恩（Alfred J. Kahn）认为社区公共服务是人们所共同需要的，不论他们经济收入及社会地位存在怎样的差异。

此外，国外学者还基于不同的分类标准对社区服务的类型作了不同的划分。其中较有代表性的是莫罗尼（Moroney）把社区服务划分成工具性服务（instrumental services）和情感或认知服务（emotional or cognitive services）。^⑤ 工具性服务包括传统的照顾服务，譬如身体行动上的帮助，日常生活帮助（做饭、购物、家务），提供药物、注射和换药等；情感或认知服务包括社会支持小组、辅导和心理治疗等。

（2）社区公共服务的目标与原则

社区公共服务的目标与原则是西方学者对社区公共服务研究的重要领域。托马斯（D·N·Thomas）将社区工作的目标分为两类：一是分配资源（distributive dimension），

① 杨超：《西方社区建设的理论与实践》，《求实》，2000 年第 12 期。

② Antony A. Vass: Law Enforcement in Community Service: Probation, Defence or Prosecution?, Probation Journal, 1980, 27 (4).

③ 徐永祥：《社区工作》，北京：高等教育出版社 2004 年版，第 29-32 页。

④ C. Hick: Reluctant empiricists: community mental health nurses and the art of evidence-based praxis, Health and Social Care in the Community, 2002, 10 (4).

⑤ 陈雅丽：《国外社区服务相关研究述》，《云南行政学院学报》，2007 年第 4 期。

即组织居民争取合理的资源调配,使市民的权益得到保障。二是发展市民 (developmental dimension),包括促进公民权的发展,以及增进居民间的交往,培养社区凝聚力和归属感。^① 莱恩 (Robert P. Lane) 认为社区工作的目的在于“实现及保持社会福利资源与社会福利需要间的进步、有效的适应方法”。邓肯 (HW. Dunham) 认为,社区的目的在于:“首先,满足社区需要,维系社区需要及社区资源之间的调适;其次,协助居民解决维系问题,并培养、加强及维持居民拥有参与、自决及合作的素质;第三,改善社区及社区小组的关系,并改善决策权力的分配。”^②

巴特恩 (T. R. Battern) 认为社区工作分为四大原则:第一,社区发展机构必须与其所希望影响的居民建立友善及可依赖的关系;第二,社区发展机构所期望的任何变迁都必须与居民达成协议;第三,社区发展机构必须表明计划中的变迁是安全的;第四,社区发展机构必须有兴趣与社区内各种群体一起工作,促进变迁的实现。^③ 梅尔文·德尔加多 (Melvin Delgado) 从社区能力建设的视角出发,认为美国社区工作的指导原则应为:一是促进社区参与;二是将采纳和建设社区精神作为一个中心目标;三是有系统地建设跨代际活动;四是实现跨组织 (正式与非正式) 的合作目标;五是将增进社区能力作为一个中心目标;六是注重给予基层居民 (Grassroots) 尽可能大的资助。^④

(3) 社区公共事业服务多元治理模式

社区公共服务多元治理是因应现代公共管理治理革命的必然要求,对于提高社区公共服务质量,增强公共服务的回应性和有效性等都有重要的作用。英国伯明翰大学公共政策学院的托尼·伯瓦尔德教授指出,社区公共服务领域已经在两个方面发生了深刻变化:一是公共政策的制定不再被视为是自上而下的单一过程,而是许多互动政策集团之间协商妥协的结果;二是社区公共服务的供给不再被简单地认为是公共服务机构专业人员独有的工作,而是公共服务供需双方共同供给的结果 (Coproduction)。因此,传统的公共服务规划与管理的观点已经过时,需要建立社区公共服务供需双方合作供给的观念。^⑤ 杰尔·威尔逊 (Gail Wilson) 指出,未来公共服务部门必然是走向合作生产以及给使用者赋权这样的供给模式。^⑥ 在构建社区公共服务多元治理体系问题上,美国学者罗斯特强调了社区公共服务中公民参与的重要性,认为必须“在社区内发展居民的合

① 李凤琴:《国外城市社区公共服务研究综述》,《广东青年干部学院学报》,2011年第4期。

② HW Dunham: *Community and Schizophrenia: An Epidemiological Analysis*, Michigan: Wayne State University Press, 1965: 20.

③ 徐久刚:《百尺竿头,还可更进一步——关于“社会工作概论”的若干问题》,《山西大学学报》(哲学社会科学版),2002年第6期。

④ Melvin Delgado: *Community Social Work Practice in an Urban Context: The Potentol of a Capcity Enhancement Perspective*, New York: Oxford University Press, 2000.

⑤ Tony Bovaird: *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, *Public Administration Review*, 2007, 67 (5).

⑥ Gail Wilson: *O - Production and Self - Care: New Approaches to Managing Community Care Services for Older People*, *Social Policy & Administration*, 1995, 28 (2).